



# UNIVERSITY OF TAMPERE

This document has been downloaded from  
Tampub – The Institutional Repository of University of Tampere

*Publisher's version*

Authors:	Johanson Jan-Erik, Oulasvirta Lasse, Vakkuri Jarmo
Name of article:	Taloushallintotieteiden asema ja tulevaisuus : tapausesimerkkinä Tampereen yliopisto
Name of work:	Suomalainen hallinnon tutkimus : mistä, mitä, minne?
Editors of work:	Virtanen Turo et al.
Year of publication:	2011
ISBN:	978-951-44-8648-7
Publisher:	Tampere University Press
Pages:	140-164
Discipline:	Social sciences / Political science
Language:	fi
School/Other Unit:	School of Management

URN: <http://urn.fi/urn:nbn:uta-3-833>

All material supplied via TamPub is protected by copyright and other intellectual property rights, and duplication or sale of all part of any of the repository collections is not permitted, except that material may be duplicated by you for your research use or educational purposes in electronic or print form. You must obtain permission for any other use. Electronic or print copies may not be offered, whether for sale or otherwise to anyone who is not an authorized user.

# TALOUSHALLINTOTIETEIDEN ASEMA JA TULEVAISUUS – TAPAUSESIMERKKINÄ TAMPEREEN YLIOPISTO

*Jan-Erik Johanson & Lasse Oulasvirta & Jarmo Vakkuri*

## Johdanto

Taloushallinto- ja talousjohtamispainotteisista hallintotieteistä puhuttaessa voidaan käyttää lyhyempää ilmaisua taloushallintotieteet. Tampereen yliopistossa näihin on laskettavissa kunnallistalous sekä finanssihallinto ja julkisyhteisöjen laskentatoimi. Taloushallintotieteet keskittyvät julkisen talouden hallintoon ja hallintaan. Tässä yhteydessä voidaan erottaa opetuksen ja tutkimuksen kohteina julkissektorin osista erityisesti kunnat, valtio ja Euroopan unioni sekä julkisten ja yksityisten talouden toimijoiden suhteet ja uudet rajapinnat mukaan lukien kolmannen sektorin toiminta, kuntien ja valtion liiketoiminta sekä näihin liittyvät yhteistyön ja kilpailun rakenteet. Taloushallinto voidaan määritellä hallinnon osaksi, johon kuuluu taloudenhoidon suunnittelu, päätöksenteko, toimeenpano, seuranta ja valvonta (Valtion budjettisanasto 2001, 93). Hallinnan käsitteellä taas viitataan julkisen talouden eri osapuolten koordinaatioon ja kokonaisuuden hallintaan. Tämän kokonaisuuden hallinta aiheuttaa tulevaisuudessa erityisiä paineita niin Suomessa kuin kansainvälisesti.

Hallinnon tutkimus määrittyy aina osaltaan tutkimuskohteisaan tapahtuvien muutosten perusteella. Tämä koskee myös talouspainotteisia hallintotieteitä. Suomessa julkisen sektorin osuus on noin puolet bruttokansantuotteesta ja reilu viidesosa työvoimasta. OECD-maiden vertailussa nämä osuudet ovat keskimääräistä korkeammat (OECD 2009). Pohjoismaissa sotien jälkeinen aika erityisesti 1960-luvun lopulta aina 1980-luvulle asti oli hyvinvointivaltioiden rakentamisen aikaa julkisten palveluiden ja etuisuuksien kasvun kautta. Makrotaloudellisen kasvun kautta leimasivat myös julkisen sektorin resurssien kasvu sekä vallassa ollut traditionaalinen hallintomalli, jota erityisesti taloushallinnossa voidaan kutsua kameraaliseksi taloushallinnoksi. Tämä ilmeni esimerkiksi siinä, että julkisten talouksien hoito kehittyi käytännön kautta ilman vahvoja teoreettisia malleja. Lisäksi taloudenhoidossa korostuivat yksityiskohtainen valvonta ja normien noudattaminen. Huomiota herättävä piirre oli myös talouden ja varsinaisen toiminnan näkeminen erillisenä. Tässä oli selkeä ero nykyiseen tulosohjauskulttuuriin, jossa toiminta ja talous liitetään kiinteästi yhteen (Meklin 2002, 13–15). Nämä lähtökohdat ovat vaikuttaneet myös opetuksessa ja tutkimuksessa.

1980-luvun jälkeen paineet julkista taloudenhoitoa kasvoivat, syynä tähän olivat erityisesti NPM eli uusi julkisjohtaminen, joka etsi ideoita ja malleja liiketaloustieteen puolelta, sekä toisaalta ankara lama, joka romahdutti julkissektorin talouden perustan. Nämä paineet vaikuttivat julkisen taloudenhoidon muutokseen ja paineisiin omaksua tehokkaiksi oletettuja liikeyritysten johtamisen ja laskennan malleja ja käytänteitä. Samalla sekä valtion että kuntien budjettitalouksista on siirretty toimintoja budjettitalouden ulkopuolelle liikelaitostamalla ja yhtiöittämällä toimintoja. Tilaja-tuottajamallit, kilpailuttaminen ja ostopalvelujen lisääntyminen merkitsevät sitä, että yksityiset yritykset hoitavat entistä enemmän myös julkisia palvelutehtäviä, mikä tuottaa taloudellisen ohjauksen ja sen tutkimuksen kannalta mielenkiintoisia julkisyksityisiä tuotannon muotoja.

Vaikka taloushallintotieteiden kehitykseen vaikuttavat empiiristen tutkimuskohteiden institutionaalinen muutos, kansalliset ja kan-

sainväliset poliittis-hallinnolliset reformit sekä yleiset yhteiskunnalliset prosessit, taloushallintotieteiden kehitys määrittyy myös hyvin ajattomien teoreettisten näkökulmien valossa. Taloushallintotieteet nojautuvat tutkimuksellisesti näkökulmaan siitä, miten niukkoja taloudellisia ja inhimillisiä voimavaroja kyetään hallitsemaan mahdollisimman tehokkaasti. Resurssit ovat aina niukat suhteessa kansalaisten muuttuviin sekä periaatteessa rajattomiin tarpeisiin ja vaateisiin, mistä aiheutuu klassinen tehokkaan toiminnan ongelma. Niukkuuden hallinnollinen käsittelytapa ja tehokkaan toiminnan ratkaisut vaihtelevat eri aikoina. Tieteellisen tutkimuksen rooli on tunnistaa keinojen soveltuvuutta erilaisten tehokkuusongelmien ratkaisussa samoin kuin ymmärtää hallinnon muutosta toimijoiden pyrkiessä ratkaisemaan tehokkuusongelmia.

Tarkoituksemme on tässä artikkelissa kuvata ja eritellä taloushallintopainotteisten oppiaineiden kehitystä ja hahmottaa niiden tulevaisuuden kehityspolkuja osana hallintotieteitä. Samassa yhteydessä kuvaamme taloushallintotieteen oppiaineita ja tutkimusta erityisesti Tampereen yliopistossa. Tarkastelu jakautuu kahteen osa-alueeseen. Käsitlemme ensin taloushallintotieteiden kehitystä kunnallistalouden sekä finanss hallinnon ja julkisyhteisöjen laskentatoimen piirissä. Esittelemme sen jälkeen oppiaineen tulevaisuuden hahmotelman strategisen julkisen talousjohtamisen tutkimusohjelmassa. Artikkelin yhteenvedossa pohdimme tutkimusympäristön ja tutkimuskohteen muutoksia taloushallintotieteiden kannalta.

## **Taloushallintotieteet osana hallintotieteiden kehitystä Tampereen yliopistossa ja laajemmin**

Suomalaisessa ympäristössä taloushallintotieteiden kehitystä ovat määrittäneet paljolti Tampereen yliopistossa tehtyt ratkaisut. Tampereen yliopistossa on oppiaineena opetettu kunnallistaloutta 1960-luvulta asti ja siihen verrattavissa olevaa finanss hallintoa ja julkisyhteisöjen

laskentatointa 1970-luvulta lähtien. Viimeksi mainittu oppiaine on opetuksen ja tutkimuksen kohteen osalta eronnut kunnallistaloudesta siinä, että se on kohdistunut pääasiassa valtiosektoriin ja myös välilliseen julkishallintoon, josta valtio vastaa.

Niin sanotun uuden julkisjohtamisen myötä taloushallintotieteet ovat 1980-luvulta lähtien orientoituneet käsittelemään entistä enemmän julkisen ja yksityisen rajapinnassa olevaa uudenlaisia palvelujen järjestämis- ja rahoitusmalleja ja niiden edellyttämää taloushallintoa ja johtamista. Samoin julkissektorin tehostamistoimet, jotka ovat ottaneet mallia liiketaloudellisesta johtamisesta, ovat vaikuttaneet taloushallintopainotteisen hallintotieteen tutkintovaatimuksiin, joissa on pyritty ottamaan huomioon entistä paremmin yrityksen laskentatoimen keskeisten työvälineiden osaaminen (Valkama 2004; Valkama ym. 2008a ja 2008b). Teoreettisia vaikutteita oppiaineet ovat saaneet myös ns. organisaation taloustieteestä (Oulasvirta 1994) ja transaktiokustannusteoriasta.

Oppiaineiden yhteiskunnallista vaikuttavuutta todistaa se, että molemmista oppiaineista valmistuneet ovat työllistyneet hyvin taloushallinnon johto- ja asiantuntijatehtäviin paitsi valtion taloushallinnossa myös kunnallishallinnossa, kolmannella sektorilla ja yrityssektorilla. Talouden ja hallinnon rajapintojen tuntemukselle on mitä ilmeisimmin kysyntää.

Tampereen yliopisto toteuttaa merkittävän koulutusohjelmarakenteen uudistuksen. Yliopiston oppiainerakenteiden muutokset muokkaavat myös taloushallintotieteiden oppiaineiden välisiä suhteita entistä tiiviimmiksi. Finanssihallinnon ja kunnallistalouden oppiaineiden yhdentyminen osana luotavaa Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulua voi tuottaa tarvittavaa kriittistä massaa taloudellisten ilmiöiden hallintotieteelliselle tarkastelulle. Vastaavasti likeisempi yhteys hallintotieteeseen johtamiskorkeakoulun uudessa rakenteessa on myönteinen asia tutkimuksellisen itseymmärryksen kannalta. Julkisten taloudellisten ilmiöiden tarkastelu on osa hallinnon tutkimuksen perinnettä, joka on ollut avoin myös muiden tieteenalojen näkemysten hyödyntämisessä. Tampereen yliopiston

uudessa oppiainerakenteessa politiikan tutkimus siirtyi osaksi johtamiskorkeakoulua. Poliitiikan tutkimus voi avata uuden näkemyksen julkisen talouden ilmiöihin, ja poliittisen taloustieteen näkökulmaa ajatellen opiskelijat voivat kartuttaa tietojaan entistä helpommin sekä politiikan tutkimuksen että taloustieteen alueilta.

Taloudellisiin ilmiöihin painottuneen hallinnon tutkimuksen suhde liikeyrityksiä koskevaan tutkimukseen määrittyy myös uudella tavalla. Alkuvaiheissaan yhteys voi jonkin verran heikentyä, koska kauppatieteelliset ja taloustieteelliset aineet muodostavat jatkossa oman hallinnon tutkimuksesta erillisen kokonaisuutensa johtamiskorkeakoulun sisällä.

## Kunnallistalouden oppiaine

Kunnallistalouden oppiaineen kehitystä suomalaisessa ympäristössä määrittävät niin yleinen yhteiskuntapoliittinen ja historiallinen kehitys kuin Tampereen yliopiston eri ajan hetkinä tekemät ratkaisut opetuksensa organisoinnista.

Suomalainen kuntajärjestelmä alkoi hahmottua paljolti pohjois- ja keski-eurooppalaisten vaikutusten ohjaamana 1800-luvun puolivälin tienoilla. Vuoden 1865 asetus kunnallishallituksesta maalla samoin kuin vuoden 1873 asetus kaupunkien kunnallishallituksesta määrittivät uudistuvaa paikallishallintoa suhteessa kirkon ja säätyjen toimintaan. Kuntien taloudellista toimintaa koskeva viitekehys määrittyi paljolti perinteisen kameralistisen budjetti- ja hallintokäytännön mukaisesti. Keskeistä olivat rahatointa koskevat säännöt ja normit. Toisaalta paikallisen itsehallinnon roolista kansallisvaltiotasa käyty keskustelu on ohjannut kuntien talotta koskevaa ajattelua. Miten verot kerätään paikallisesti? Millaiset muutoseikat ohjaavat kuntien budjetointia ja laskentatointa? (Anttiroiko 1993) Itsenäisyyden ajan alkupuoli uusine kuntajärjestelmää koskevine sääntöineen ohjasi kuntatalouden kehitystä kohti kuntien ”finanssitaloutta”,

kuten alueen eräs pioneeri Juhana Toiviainen (1926) asian ilmaisi. Tähän aikaan liittyi ajatus kuntien ja valtion finanssitalouden yleisistä periaatteista, jota suunnitellaan, toimeenpannaan ja valvotaan samoilla lähtökohdilla ja periaatteilla. Paljolti tästä syystä erityinen ”kunnallinen” näkökulma ei ollut tutkimuksen kohteena, enemmänkin esimerkiksi yleiset verotukseen liittyvät kysymykset. Anttiroikon (1993) mukaan kunnallistalouden tutkimus on ollut perinteisesti kunnallisten taloustoimien normiperustaa ja muutoseikkoja korostavaa kunnallista finanssiahallinto-oppia, jota on historiallisesti määrittänyt yhteys tietynkaltaiseen oikeuskäsitykseen ja kunnan rooliin yhteiskunnassa. Tämä on sinällään linjassa yleisen hallinto-opillisen tutkimusperinteen kanssa.

1960-luvulle ajoittuu kaksi muutostekijää. Ensiksi, nykymuotoisen hyvinvointipalvelujen järjestelmän ensiaskeleet luotiin. Tämä merkitsi uudenlaista roolia myös kuntien toiminnalle, rahoitukselle ja taloussuunnittelulle. Huolimatta tästä kunnallistalouden opetus ja tutkimus säilyi edelleen varsin teknokraattisena, kuntien taloushallinnon opetuksena ja tutkimuksena. Toiseksi kunnallistieteiden rooli vakiintui Tampereen yliopistossa. Jo 1920-luvulla Yhteiskunnalliseen Korkeakouluun (Helsinki) oli perustettu kunnallisalan oppituoleja. Kunnallispolitiikan professuuri perustettiin vuonna 1950 ja kunnallispolitiikan laitos vuonna 1960. Tämä sijoittui Yhteiskunnallisen korkeakoulun muuton jälkeen Tampereelle (Hoikka 1980). Tästä eteenpäin Tampereen yliopiston erityinen profiili kunta-alan opetuksessa ja tutkimuksessa on vahvistunut. Mainittu vahva profiili näkyi mm. siinä että huomattava osa Suomen kuntien kuntajohtajista sai oppinsa Kunnallistieteiden laitoksella.

Kunnallistalous on nähty osaksi kunnallistieteiden opetusta ja tutkimusta Tampereen yliopistossa. Tätä edisti kunnallistieteiden laitoksen perustaminen vuonna 1968. Kunnallistalouden oppiaineen merkitys on korostanut erityisesti kunnallisen ja paikallisen itsehallinnon taloudellista ulottuvuutta. Toisaalta käytäntö- ja teknokraattisesti orientoitunut opetus ja tutkimus ovat pohjautuneet, ei erityisesti taloudellisen näkökulman kysymyksiin sinällään, vaan Tampereen

yliopiston yleiseen rooliin merkittävänä käytännön kuntajohtajien, -talousvirkamiesten jne. kouluttajana. Voidaan ajatella, että tilanteessa, jossa talouden yleinen kehitys on ollut julkisten menojen kasvun mielessä suotuisaa, pyrkimys kouluttaa kuntien taloushallinnon teknokraatteja on ollut itse asiassa ymmärrettävää.

1990-luvun alun jälkeinen kehitys on muuttanut tätä lähtökoh-  
taa. Julkisten menojen kasvupaineet ovat synnyttäneet tarpeen laaja-  
alaiseen kuntatalouden osaamiseen. Keskustelu siitä, miten kunnat ja  
nykyään kaupunkiseudut luovat taloudellista vaurautta (ns. paikallis-  
talouden näkökulma), on noussut erityiseen asemaan. Talous kunnis-  
sa on muutakin kuin tiettyjen budjetti- ja normikehysten implemen-  
taatiota, se on myös pohdintaa kuntien toiminnan taloudellisesta  
perustasta. Toisaalta normivastaavuuden historiallinen merkitys on  
selkeä ja perusteltu, mutta myös muuttanut muotoaan. Kuntien toi-  
minnan taloudellisen järkevyyden tarkastelusta on tullut osa kunnal-  
listalouden opetuksen ja tutkimuksen asetelmaa (vrt. Anttiroiko &  
Valkama 1993). Suomalaisessa julkishallinnon järjestelmässä, joka  
perustuu laajaan kunnalliseen itsehallintoon, ”kuntapalveluja” kos-  
keva keskustelu on luonnollisesti myös osa yleisempää keskustelua  
”julkisesta palvelusta”.

Kunnallistalouden oppiaineen institutionaalisen kehityksen pe-  
ruskysymyksiä on kaksi. Ensimmäinen on kysymys ”kunnallisen”  
merkityksestä. Mitä erityisiä taloudellisia kysymyksiä voidaan tutkia  
ja opettaa juuri paikallisen kunnallisen itsehallinnon kontekstissa?  
Ovatko ne samanlaisia vai erilaisia suhteessa muihin verorahoitus-  
periaatteella toimiviin institutionaalsiin järjestelmiin (vrt. kysymys  
julkisesta talousjohtamisesta)? Toiseksi mikä on ”talouden” merkitys?  
Mitä erityisiä perusteita on tutkia ja opettaa kuntien ja paikallisyhteis-  
öjen toimintaa juuri taloudellisen ajattelun ja teorianmuodostuksen  
kannalta? Tämä kytkeytyy siihen laajempaan julkishallinnon muu-  
tokseen, jossa kuntia ja muita julkishallinnon toimintayksiköitä uu-  
distetaan ja ohjataan entistä enemmän taloudellisilla kannustimilla.  
Se miten tehokkaasti tai tehottomasti nämä kannustimet toimivat,  
on eräs keskeinen taloussuuntautuneen hallintotieteen ja kunnallis-  
talouden kysymys. (Vakkuri 2009.)



## Finanssihallinto ja julkisyhteisöjen laskentatoimi (FILA)

Finanssihallinto ja julkisyhteisöjen laskentatoimi on yliopistollinen oppiaine ja tutkimusala. Hallinnollisesti itsenäisenä Tampereen yliopiston oppiaineena se on kunnallistaloutta nuorempi. Tutkimuksen ja opetuksen kohde on sinänsä hyvin vanha sen käsittäessä finanssihallinnon ja julkisyhteisöjen laskentatoimen. Valtiovarainministeriön budjettisanaston mukaan finanssihallinto on synonyymi valtion taloushallinnolle. Se on laajempi käsite kuin käsite valtiovarainhallinto, jota on aiemmin käytetty kuvaamaan lähinnä valtiovarainministeriön hallinnonalaa (Valtion budjettisanasto 2001, 93). Koska Tampereen yliopistossa oli jo aiemmin kunnallistieteiden laitokselle juurtunut kunnallistalouden oppiaine, oli luonnollista että FILA keskittyi nimenomaan valtion finanssihallintoon ja julkisyhteisöjen laskentatoimeen. Sinällään oppiaineen nimessä ei mikään viittaa siihen, että se rajautuisi julkisen sektorin sisällä valtion taloushallintoon. Laajasti ymmärretyn FILA:n sisälle sijoittuu kuitenkin eriytyneenä kunnallistalouden opetus- ja tutkimusalue (Meklin ym. 2009).

Oppiaineen historia liittyy kiinteästi Tampereen yliopiston hallintotieteisiin ja opetusjaostoon sekä hallintotieteiden laitokseen, joissa hallintotieteitä opetettiin. Historia liittyy myös muutamiiin oppiaineen avainhenkilöihin ja heidän pyrkimyksiin kehittää oppiainetta. Hallinnollisen laskentatoimen opetusta oli annettu jo 1960-luvulta lähtien sekä opetusjaoston sisällä että tiedekunnan puolella hallintotieteiden laitoksella. Tämä tapahtui ensin lehtori Vilho Saarelan toimesta ja sittemmin vuodesta 1971 lähtien yliopettaja Pentti Meklinin toimesta. Mainitut virat oli sijoitettu opetusjaoston puolelle.

Hallintotieteiden laitoksella julkishallinnon koulutusohjelma jakaantui vuonna 1988 kahteen suuntautumisvaihtoehtoon: yleiseen julkishallintoon ja finanssihallintoon. Vuonna 1988 julkisyhteisöjen laskentatoimen apulaisprofessoriksi nimettiin Pentti Meklin ja vuonna 1989 julkishallinnon, erityisesti finanssihallinnon professoriksi, Pertti Ahonen.

Kehitys vauhdittui ja syyslukukaudesta 1992 finanssihallinto ja hallinnollinen laskentatoimi yhdistettiin omaksi yhdistetyksi oppiaineeksi, joka sai nimekseen finanssihallinto ja julkisyhteisöjen laskentatoimi (FILA). Opetusjaostot lakkautettiin yliopistossa vuonna 1998 kokonaisuudessaan, ja jo sitä ennen opetusjaoston hallintotieteellisen alan tutkinnot, hallintovirkamies-, kunnallis- ja verovirkamiestutkinto oli siirretty taloudellis-hallinnolliseen tiedekuntaan 1.8.1994 lukien. Sen sijaan taloudellis-hallinnolliseen tiedekuntaan FILAlle rakennettiin muutaman vuoden kuluttua syventävien opintojen kokonaisuus, mikä tarkoitti mahdollisuutta suorittaa hallintotieteiden maisterin tutkinto FILA pääaineena hallintotieteiden laitoksella. Oppiaineen oma sisäänotto alkoi syksyllä 1995, ja siitä lähtien ao. maisteritutkintoon on valittu vuosittain pääsykokeilla 20 opiskelijaa.

Oppiaineen kehitystä ja merkitystä on korostanut tarve kehittää julkishallinnon johtajien manageriaalisia taitoja. Julkishallinnon järjestelmien eräs suuri muutostekijä, päätösvallan desentralisaatio, on ohjannut julkisorganisaatioiden toimintaa suuntaan, jossa asiantuntijoilta vaaditaan uudenlaista johtamisosaamista. Tämä koskee myös strategisen laskentatoimen, budjetointijärjestelmien, raportoinnin, talousseurannan ja tarkastuksen järjestelmien tuntemusta. Tilivelvollisuusjärjestelmien logiikan muutos on tuonut julkishallinnon ja -johtamisen ymmärrykseen aivan uudenlaisen näkökulman (Bevan & Hood 2006). Manageriaalisen painotuksen lisäksi voitiin havaita myös kansainvälistyminen ja markkinoistumisen trendit julkishallinnossa, jotka edellyttivät virkamieskoulutukselle muutos- ja laaja-alaisiamispaineita (Mälkiä & Stenvall 1995).

Muutospaineet näkyivät myös yliopiston rakenteissa. Yliopiston tiedekunnan rakenneuudistuksessa vuonna 2004 FILA-oppiaine ja kunnallistalous siirtyivät 1.8.2004 uudelle taloustieteiden laitokselle, jonne tuotiin myös yrityksen taloustieteestä laskentatoimi ja kansantalous. Pyrkimyksenä oli tietoisesti rakentaa ”julkisen” ja ”yksityisen” rajat ylittävää kokonaisuutta. Tähän liittyi myös tilintarkastuksen ja arvioinnin erikoistumisalan muodostaminen omaksi maisteriohjelmaksi vuonna 2005.

Yliopiston uusimman rakenneuudistuksen yhteydessä yliopisto lakkautti kaikki tiedekunnat ja laitokset ja perusti tilalle 9 tieteen-alayksikköä (school) johtokuntineen 1.1.2011 alkaen. Tässä muutoksessa kunnallistalouden ja finanssiahallinnon ja julkisyhteisöjen laskentatoimen oppiaineet muodostavat uuden julkisen talousjohtamisen kokonaisuuden osana johtamiskorkeakoulua.

## Strategisen julkisen talousjohtamisen tutkimusohjelma

Aiemmassa luvussa käsitelimme taloudellisiin ilmiöihin painottuneen hallinnon tutkimuksen kehityspiirteitä. Seuraavassa hahmottelemme oppiaineiden tulevaisuuden painotuksia, jonka yksi hahmotuvassa oleva osa-alue on strategisen julkisen talousjohtamisen tutkimusohjelma. Taloushallintotieteet ovat osallistuneet Tampereen yliopistossa 2010 käynnistyneeseen *Julkisrahoitteiset palvelut sekä julkisen ja yksityisen sektorin rajapinta* -hankkeeseen, joka on yksi kolmesta Tampereen yliopiston muutosstrategian mukaan toteutettavasta monitieteisen tutkimuksen kehittämishankkeesta. Sen tavoitteena on koota yhteen toimijoita, joilla on yhteinen tutkimuskohde, mutta erilainen lähestymiskulma siihen.

Taloudelliselta kannalta tarpeiden tyydyttämistä olemassa olevien keinovalikoimien avulla voidaan tarkastella useista erilaisista näkökulmista. Julkisten palvelujen rahoittamista, organisointia ja tuottamista tarkastellaan niukkojen voimavarojen hallinnan ongelmana, jota lähestytään kahdella käsitteellis-teoreettisella viitekehyksellä: strategisen valinnan ja johtamisen sekä taloudellisen ajattelun viitekehyksellä. Tutkimusohjelma tähtää tutkimuksellisten raja-aitojen ylittämiseen. Kotimaisessa tutkimuksessa talous- ja strategiakysymyksiä on käsitelty hallinnon tutkimuksen päivien yhteydessä erikseen. Vastaavasti Euroopan hallinnon tutkijat (*European Group for Public Administration*) samoin kuin julkisjohtamisen kansainväliset konferenssit (esimerkiksi *The International Research Society for*

*Public Management*) ovat kokoontuneet käsittelemään strategian ja talouden kysymyksiä toisistaan irrallisissa työryhmissä.

Julkisten tehtävien hoitamisesta ja julkisrahoitteisten palvelujen tarjonnasta on tulossa Charles Lindblomin (1959) ajatusta myötäillen ”rämpimisen tiedettä”, johon kohdistuu erilaisia ja eritasoisia paineita. Esimerkkejä ovat niin yhteiskunnan demografiset muutokset, kansantalouden pitkän aikavälin kasvuedellytykset, palvelutarpeiden uudelleen määrittäminen kuin ajatus muuttuvasta julkisen palvelun tehtävästä. On aito tarve löytää sellaisia organisoitumisen tapoja, joilla voidaan taata olemassa olevat julkisrahoitteisia palveluja koskevat sitoumukset epävarmassa tulevaisuudessa.

Näkemyksemme mukaan on olemassa selvä tutkimuksellinen tarve strategisen julkisen talousjohtamisen uudentamiselle käsitteellinen viitekehys julkisrahoitteisten palvelujen tutkimuksessa. Viitekehyksessä yhdistyvät sellaiset käsitteet kuin ”talous”, ”strategia” ja ”julkinen”. Teoreettiselta kannalta tutkimusohjelma rakentuu rajoituneen rationaalisuuden lähtökohdista (Simon 1955; 1991; March 1978) ponnistaville näkemyksille (esim. Williamson 1985), yhtä hyvin kuin taloudellisen toiminnan uppoutuneisuuden ja keskinäiskytkehtöjen merkitystä korostaville näkemyksille (Granovetter 2002). Jo vanhastaan taloushallintotieteillä on ollut opetuksessa ja osin tutkimuksessakin yhteistyötä sen kansantaloustieteen osa-alueen kanssa, joka käsittelee julkisen sektorin roolia ja rahoitusta kansantaloudessa (Public Finance) sekä julkisen valinnan järjestelmää poliittis-taloudellisenä ongelmana (Public Choice).

Julkisyksityisten palveluiden kokemusperäinen tutkimus on tämän tutkimusohjelman keskeinen lähtökohta, mutta tarkoituksena ei ole rakentaa analyttisesti liian kahlitsevaa viitekehystä empiiriselle erittelylle. Näkemyksemme mukaan julkisyksityinen ei palaudu suoraan julkisen sektorin tai yksityisen yrityksen toimintatapaan. Siksi pelkkä vertailu puhtaisiin julkisen sektorin tai yritysorganisaation piirteisiin ei ole riittävä tarkastelun tapa, koska sen perusteella päädytään osoittamaan eroja ja yhtäläisyyksiä toiminnallisen kokonaisuuden erittelyn kustannuksella. Toisin sanoen julkisyksityinen toiminta

on arvokas omalakinen tutkimuskohde, jonka mielenkiintoisuutta lisäävät sen yhteydet sekä poliittisesti ohjattuun julkishallintoon että voittoa tavoittelevaan yritystoimintaan. Historiallisesti mielenkiintoinen viitekohta löytyy muinaisesta Rooman valtakunnasta, jossa julkiseen toimintaan erikoistuneet, mutta muodoltaan yksityiset organisaatiot vastasivat oman toimijajoukkonsa – Publikaanien – johdolla monista keskeisistä julkishallinnon tehtävistä, kuten veronkannosta, tullimaksujen keräämisestä, julkisista hankinnoista ja julkisista rakennusprojekteista. Veronkantoon liittyvän toiminnan takia publikaanit olivat hyvin epäsuosittuja varsinkin Rooman provinseissa, mutta laajan valtakunnan hallinnossa publikaanien toiminta oli elintärkeä jatke julkishallinnon koneistolle tasavallan aikana. Englanninkielisin termein *public administration* ja *publican administration* sulautuivat julkisessa toiminnassa toistensa kanssa yhteen (Badian 1983).

Julkisyksityisessä yhteistyössä on korostettu verkostojen merkitystä palveluiden tuotannossa. Julkisen sektorin organisaatiot ovat ei-hierarkkisessa yhteistyössä muiden julkissektorin organisaatioiden kanssa, ne toimivat kanssakäymisessä yksityisten yritysten ja ylikansallisten instituutioiden kanssa (erityisesti EU-instituutioiden). Verkostoihin on organisoitumisen muotona ladattu paljon odotuksia, joiden mukaan käskyvaltaan perustuvat hierarkiat liudentuvat tasarvoisten kumppanien yhteisvastuulliseksi yleishyödyn tavoitteluksi. Tämä on kuitenkin liian ruusuinen kuva verkostojen toiminnasta. Verkostoissa johdon puute on omiaan heikentämään koordinaatiota, jäsenten vaihtuvuus voi heikentää toiminnan jatkuvuutta eikä yhteisiä tavoitteita ole hajaantuneessa rakenteessa helppo muotoilla (Provan & Kenis 2008).

Julkisen organisaation rooli voi vaihdella verkostoissa paljonkin. Esimerkiksi valvontaviranomaisen rooli ja julkisen palveluntuottajan roolit ovat lähtökohdiltaan vastakkaiset suhteessa ympäristön yhteistoimintaan. Valvontaviranomaisen tehtävänä on hävittää kilpailua rajoittava yhteistoiminta, kun taas julkisen palveluntuottajan on usein edullista tukea asiakasryhmien välisiä yhteistoiminnan muotoja. Verkostoissa ei myöskään ole kyse transaktiokustannusanalyysia

mukailevasta hierarkioiden ja markkinoiden välisestä rajankäynnistä. Verkostot ovat tässä merkityksessä ensisijaisesti yksityisten sopiaosapuolien yhteistoiminnan muoto. Julkinen virasto sen sijaan on organisaatiomuotona transaktiokustannusten hallinnassa viimesijainen toiminnan järjestelytapa yksityisen hierarkian (yritys) ja vahvasti säännellyn yritystoiminnan jälkeen (Williamson 1999).

## **”Strateginen” julkisessa toiminnassa**

Julkinen hallinto painottaa aiempaa enemmän strategista otetta voimavarojen hallinnassa. 1970-luvun julkisen sektorin kasvun aikaan liittyviin toimintatapoihin sisältyi keskusjohtoisen pitkän tähtäimen strategisen suunnittelun ideoita. Käytännössä vuotuiset budjettisyklit ottivat ylivallan strategisista suunnitelmista ja öljykriisin olennaisesti lisäämä epävarmuus vei pohjan pitkän tähtäimen ohjelmoinnilta. Suomessa 2000-luvun kehityspiirteisiin on kuulunut hallitusohjelmien merkityksen kasvu julkishallintoa ohjaavina dokumentteina samoin kuin strategisen ajattelun läpimurto kuntaorganisaatioiden ja -toimintojen ohjaamisessa.

Hajautuneessa palvelutoiminnassa ohjelmien ja strategioiden toimeenpano ei voi olla kovin yksityiskohtaista. Tässä piilee strategisen talousajattelun ydin, jonka keskiössä on tärkeiden voimavarojen jakautumista koskevien päätösten tarkastelu. Strateginen ulottuvuus liittyy taloudelliset päätökset myös jokapäiväistä työn järjestämistä ja vuotuista budjettisykliä pidempiaikaisiin valintoihin. Strategisen ajattelun ulottuvuudet jakaantuvat kolmen ilmiökokonaisuuden hallintaan: 1) tulevaisuuden hahmottamiseen suunnittelun keinoin, 2) voimavarojen kekseliääseen yhdistämiseen, sekä 3) julkisen sektorin ulkosuhteiden hoitamiseen (Johanson 2009). Monia taloudelliseen kehitykseen vaikuttavia ilmiöitä, kuten väestömäärän, ikärakenteen ja koulutusasteen muutoksia voidaan ennustaa pitkälle tulevaisuuteen, mutta voimavarojen yhdistäminen voi merkitä taloushallinnon

käytänteiden, organisaatorakenteiden tai työtehtävien rajojen rikkomista ja uudelleenjärjestelyä. Ulkosuhteiden hoito puolestaan liittyy julkisen sektorin kanssakäymiseen muiden organisaatioiden kanssa. Julkisen organisaation keskeisiä rooleja ovat palveluntarjoajan, kaupakumppanin ja valvontaviranomaiset roolit.

Strateginen lähtökohta ei tarkoita tietyn strategianäkemyksen tai käytännön johtamistekniikan seuraamista. Valinnat voivat olla poliittisen kamppailun, tavoiterationaalisen punninnan tai sattumanvaraisen harhailun tulosta, mutta ne näkyvät organisaation vakiintuneina toimintatapoina. Vastaavasti epävarmuuden olosuhteissa (Vakkuri 2010) taloudelliset ratkaisut voivat tulla esiin johtamistekniikoiden valintoina, joissa olennaista on se, miten eri tavoin johtamistekniikat ohjaavat talouden hallintaa. Julkisen hallinnon ympäristössä strateginen ajattelu sisältää aina vahvan poliittisen implikaation. Johtaminen ei ole vain ”teknistä” toimintaa, vaan se itse asiassa ohjaa ja merkittävästi uudelleen määrittää poliittisen toiminnan perustaa. Tämän näkökulman laajentaminen on hallintotieteelliselle tutkimukselle tärkeä.

## ”Talous” julkisessa toiminnassa

Ulkopuolisen tarkkailijan näkökulmasta julkinen taloushallinto voi näyttää joko alisteisena politiikalle, jossa tärkeimmät valinnat on jo etukäteen tehty, tai huonolta liiketoiminnalta, jossa yleinen etu ja hallinnollisen toiminnan säännöt rajoittavat tervettä voitontavoittelua. Molemmat lähtökohdat johtavat harhaan julkisen toiminnan tutkimusta. Julkinen hallinto ei ole jakamaton yksi kokonaisuus. Se muodostuu löyhästi toisiinsa kytkeytyneestä organisaatioiden joukosta, jotka liittyvät vaihtelevasti poliittisiin tavoitteisiin, liikeyritysten toimintaperiaatteisiin ja kansalaisten tarpeiden tyydyttämiseen. Tutkimuksellisesti kysymys on silti samasta asiasta: julkisten tehtävien ja toimintojen järkevästä rahoittamisesta, organisoinnista, tuottamisesta ja hallinnasta kestävällä tavalla. Tämä on keskeinen lähtökohta, kun

julkisen toiminnan taloudellisia edellytyksiä ja reunaehtoja tarkastellaan tieteellisen tutkimuksen keinoin.

Julkisen hallinnon taloudellisen ajattelun perinne on rakentunut normiohjaukselle, rahaprosessin yksityiskohtaiselle kontrollille sekä funktionaaliselle ajattelutavalle, jossa taloudellisten voimavarojen allokaatio ja ohjaaminen on lähinnä yksi organisaation hallinnollinen toiminto. Tämä olettaus on ohjannut myös julkisen hallinnon organisaatioiden toimintaa, jonka tunnettu ongelma on, miten yhdistää niukkojen taloudellisten voimavarojen (esimerkiksi budjetti) tarkastelu toiminnalle asetettuihin päämääriin.

Toisaalta voidaan ajatella, että mainittu malli on toiminut suhteellisen hyvin olosuhteissa, joissa taloudellisten voimavarojen niukkuus ei ole päivänpolttava ongelma ja joissa järjestelmä on organisoitu suhteellisen keskitetysti. Tieto taloudellisten ja inhimillisten voimavarojen käytöstä on ollut siis myös suhteellisen keskitettyä. Vastaavasti asiakaslähtöinen, hajautettu ja monituottajuuteen pohjautuva toimintatapa, jossa julkisjohtajien annetaan johtaa, edellyttää varsin erilaista näkökulmaa talouteen (vrt. Pollitt 2003). On tiedettävä, mihin ja miten taloudellisia voimavaroja kohdennetaan, millaista informaatiota päätösten tueksi tuotetaan ja miten tehtyjen ratkaisujen tehokkuutta ja vaikuttavuutta arvioidaan. Tässä viitekehyksessä perinteinen tapa erottaa ”talous” ja ”toiminta” toisistaan ei toimi kovinkaan hyvin. Sekä kokemuseräisesti että teoreettisesti taloudellinen toiminta on sosiaalisesti (Granovetter 2002), institutionaalisesti (Dimaggio & Powell 1994) ja kulttuurisesti uppoutunutta (Swedberg 2006). On itse asiassa mielenkiintoista pohtia, miten hallinto-tieteellisessäkin tutkimuksessa omaksuttu tapa erottaa mainitut kaksi elementtiä toisistaan, on vaikuttanut julkishallinnon ja -organisaatioiden käytännön toimintamalleihin, ajattelutapoihin ja järjestelmien toimivuuteen. Vaikutukset ovat voineet olla mitä ilmeisimmin myös negatiivisia.

Julkisen hallinnon ja organisaatioiden toiminnan taloudelliselle tarkastelulle on siis sekä hallintokäytänteiden että tieteellisen tutkimuksen osoittama tarve. Kyse ei tällöin ole taloudellisesta imperialis-



mista, siitä että julkista hallintoa tai kansalaisten hyvinvointia tarkastellaan vain ”talouden” kysymyksinä. Toisaalta kyse ei ole myöskään siitä retoriikasta, jossa taloudellisen ajattelun periaatteet unohdetaan makrotalouden suotuisina aikoina ja otetaan käyttöön, kun ajaudutaan taloudelliseen taantumaan. Tällä periaatteella käyttöön otettavat ajattelumallit ovat usein yksipuolisia ja pohjautuvat suppeaan tulkintaan talouden periaatteista. Talouden monipuolisempi ymmärrys koostuu yleisten talousperiaatteiden tuntemuksesta, näitä periaatteita konkretisoimaan tarkoitettujen informaatio- ja mittausjärjestelmien hallinnasta sekä siitä että kummatkin edellä mainitut näkökulmat kyetään kiinnittämään julkisten palvelujen rahoittajien, järjestäjien ja tuottajien toiminnalliseen ja poliittis-hallinnolliseen kontekstiin.

## Strateginen talouden hallinta julkisessa toiminnassa

Julkisen toiminnan niukkojen voimavarojen hallinnan ongelmaa tarkastellaan kysymyksenä, jossa julkisorganisaatiot pyrkivät toimimaan strategisesti, tekemällä tietoisia valintoja tulevaisuuden vaihtoehtoista, ja taloudellisesti, yhdistämällä toiminnan päämäärät näiden toteuttamiseen vaadittaviin taloudellisiin voimavaroihin ja niitä kuvaaviin taloudellisiin suureisiin (euroihin). Talouden tarkasteluun keskittyvän hallinnon tutkimuksen tehtävänä on eritellä, millaisia institutionaalisen toiminnan ilmimuotoja voimavarojen hallinnan ongelmien ratkaisupyrkimykset aiheuttavat. Esimerkiksi, miten kuntapalvelujen markkinaehtoistaminen aiheuttaa institutionaalisia muutoksia – ei vain yksityisestä julkiseen – vaan myös julkisesta yksityiseen? Toisaalta, miten pyrkimys hallita julkispalvelujen tuottamisen ongelmaa voi johtaa verkostoituvaan ja monimuotoistuvaan toimintatapaan, joka samalla synnyttää uudenlaisia päätöksenteon informaatio-ongelmia? Ei siis synny vain ratkaisuja vanhoihin (tehottomuus)ongelmiin, vaan itse asiassa uudenlaisia ratkaistavia (tehottomuus)ongelmia.

Julkisen ja yksityisen sektorin rajankäynnin yhä häilyvämmäksi käyvät muodot tuottavat tulkinnallisesti kahdensuuntaista liikettä, jossa yksityinen tunkeutuu julkiseen ja julkinen yksityiseen. Tuloksena syntyy erilaisia häivehallinnon muotoja. Jos into vaihtoehtoisten organisaatiomuotojen soveltaminen julkisessa hallinnossa säilyy, sen sovelluskohteet löytyvät ensisijaisesti kunnallishallinnosta. Toteutunut kehitys osoittaa, että osa muutoksista on ehostusta ja kosmetiikkaa. Koska tehtävät eivät ole laajamittaisesti hävinneet mihinkään, nyt yksityiset yritykset tai erilaiset organisaatioiden sekamuodot hoitavat ennen julkisten organisaatioiden hoitamia tehtäviä. Muutoksen seurauksena entistä suurempi osa julkisen hallinnon työstä on häivehallintoa, jonka tehtäviä hoitavat varjotyöntekijät. Erotuksena varhaisiin publikanismin muotoihin, modernien publikaanien keskeistä toiminta-aluetta on julkinen palvelutuotanto terveydenhoidon, sosiaalipalveluiden ja koulutuksen piirissä.

Yhdysvalloissa on arvioitu, että jokaista liittovaltion virkamiestä kohden toimii noin seitsemän sopimuskumppanien, ei-julkisen organisaation tai vapaaehtoisjärjestön työntekijää (Light 1999). Organisoitumisen muoto vaikuttaa ensisijaisesti työntekijöiden oikeusasemaan, mutta ei automaattisesti vähennä organisaatioiden riippuvuutta julkisesta rahoituksesta. Julkisen hallinnon uudet organisaatiomuodot laajentavat julkisen sektorin piiriä perinteisen julkisoikeudellisesti säädellyn viranomaistoiminnan ulkopuolelle. Toimintavarmuus, nuhteettomuus, avoimuus ja perusteltavuus ovat olleet tärkeitä julkisen hallinnon piirteitä, jotka saavat uudenlaisia tulkintoja vaihtoehtoisissa institutionaalisissa ympäristöissä (Harlow 2006). Hallinnollisten hyveiden säilyttäminen voi myös edellyttää julkisen kontrollin muotoja, jotka vaativat lisää taloudellisia voimavaroja. Häivehallinto ei ole kotimaisessa todellisuudessa vieras ilmiö: Lakiin perustuvaa eläketurvaa järjestävät yksityiset vakuutusyhtiöt, työnantajan kustantama työterveyshuolto on tärkeä työssäkäyvien terveyspalveluiden lähde ja kansalliset rahapelimonopolit tukevat sosiaali- ja terveyspoliittista toimintaa.

Toisaalta, on kiinnostava havaita miten tutkimus jäsentää viime vuosikymmenten julkisen hallinnon muutoksen ”yksityisen” tunkeutumisena ”julkiseen”. Onhan eräs julkisten palvelujen selviämispoliittikan agenda laajentaa (kvasi)markkinamekanismia palvelujen organisoinnissa. Tosiasiallisesti, kyse on tietysti huomattavasti monimutkaisemmasta ilmiöstä, jossa institutionaalista tunkeutumista tapahtuu myös ”julkisesta” ”yksityiseen”. Esimerkiksi, ulkoistettu palvelutuotanto edellyttää kaupungin sopimuskumppanilta valmiutta omaksua asiakkaan toimintatapoja ja -periaatteita. Tämä näkökulma julkisen ja yksityisen sektorin rajapintaan on tutkimusohjelman kannalta kiinnostava ja relevantti. Julkinen organisaatio ei voi olettaa saavansa julkisyksityisistä yhteistoiminnan muodoista yksityistä sektoria vastaavaa luottamukseen ja vastavuoroisuuteen perustuvaa etua, koska sen avoimuuden ja demokraattisuuden toimintatapa edellyttää julkisuutta, tarkkoja sopimuksia ja kilpailutusta. Julkinen organisaatio tuhoaa asemansa takia julkisyksityisissä verkostoissa juuri ne sosiaalisen pääoman kumppanuuden muodot, joihin yritysverkostojen muodostamisella tähdätään (Dyer & Singh 1998).

Sopimusjärjestelyt muiden kuin julkishallinnon yksiköiden kanssa vaikeuttavat sopimuskumppanien toimintaprosessien valvontaa. Julkisen hallinnon tilaajayksiköltä puuttuu usein kannustimet sisällöllisesti toimivien sopimusten laatimiseen ja siksi sopimuksellisuuden muodot ovat erittäin tärkeä tutkimuksen kohde. Sopimusjärjestelyt voivat johtaa yhtä hyvin ylimitoitettuun kuin alimitoitettuunkin palveluiden tuotantoon. Näin kysymys on lopulta strategisista valinnoista. Taloudelliselta kannalta on yleisemmin kyse siitä, miten monelle taholle hajaantuvien sitoumusten kustannusvaikutuksia voidaan arvioida. Toistaiseksi ei ole olemassa tutkimusta siitä, miten uudet palvelutuotannon tavat liittyvät voimavaroja koskeviin strategisiin päätöksiin (Kioko ym. 2011).

Lisäksi sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus on tärkeä tarkastelun ulottuvuus julkisyksityisessä yhteistyössä. Poliittisessa päätöksenteossa nykyisten kannattajakuntien etujen palveleminen voi tuottaa sukupolvien välistä epätasa-arvoa. Sukupolvien väliset so-

pimukset eläkkeiden maksussa ovat tämän ilmiön malliesimerkki (Johanson ym. 2011), mutta vastaavasti julkisyksityisissä infrastruktuurihankkeissa yhteistyösopimuksissa kustannusten siirtäminen tulevaisuuteen voi hyödyttää nykyisiä sukupolvia, mutta sitoo tarpeetoman tiukasti tulevaisuuden sukupolvien valinnanmahdollisuuksia (Hodge & Greve 2007). Talousinformaation käyttö voi tuottaa arvokasta tietoa sopimusjärjestelyiden todellisista kustannuksista ja auttaa arvioimaan esimerkiksi sitä, mitkä ovat ylläpidon ja kunnostuksen laiminlyönnin kustannusvaikutukset (Kioko ym. 2011).

## Talous- ja laskentainformaation hyödyntäminen uusi teoria

Julkisrahoitteisten palvelujen talousymmärrys edellyttää laskenta- ja mittausininformaatiota. Tämä on eräs taloushallintotieteiden keskeinen painotus. Viimeaikainen kehitys niin Suomessa kuin kansainvälisesti on synnyttänyt uudenlaisen ”tulosnumerologian” osaamisalueen (vrt. Porter 1995; Boltanski & Thévenot 2006). Tätä koskeva teoreettinen tietämys on vielä kovin hajanaista ja puutteellista. Tutkimusohjelma lähestyy asiaa kolmesta näkökulmasta. Ensiksi, nykyinen talousinformaation tutkimus ymmärtää puutteellisesti julkisorganisaatioiden ja päätöksentekijöiden tapoja jäsentää laskelmia osana toiminnan tuloksellisuuden parantamista, jossa laskenta- ja mittausininformaatio toimii päätöksentekoa välittävänä mekanismina. Mittarit eivät kerro ratkaisuvaihtoehtoja, ne luovat pohjaa ratkaisuille samoin kuin määrittävät päätöksenteon uudenlaisia pelikenttiä (Vakkuri 2011). Itse asiassa vain näin voidaan ymmärtää Ridgwayn jo 1950-luvulla kuvaamaa ajatusta siitä, miten mittausinstrumentti voi muodostua itsetarkoitukseksi ja miten ”lääke voi itse asiassa olla pahempi kuin itse sairaus” (Ridgway 1956). Tutkimusohjelmassa tätä ongelmaa tarkastellaan laskenta- ja mittausininformaation dysfunktionaalisina vaikutuksina.

Toiseksi, julkispalvelujen talousinformaation tutkimuksen on laajennettava ”kunnan”, ”valtion” ja muiden laskentaentiteettien kä-

sitettä tavalla, joka huomioi systemaattisesti monimuotoistuvat taloudelliset vuorovaikutussuhteet ja aiheutuvat transaktiokustannukset (Williamson 1999). Kun siis tilaaja-tuottajamallit, ulkoistaminen ja näennäismarkkinamallit laajenevat julkisrahoitteisten palvelujen kentässä, on analysoitava vaikutuksia tarvittavalle talousinformaatiolle. Perinteinen entiteettilähtöinen näkökulma ei tavoita kaikilta osin palvelutuotannon modernien ajattelutapojen ja talousinformaation välistä yhteyttä. Kolmanneksi, julkispalvelujen ymmärtäminen talousinformaation keinoin edellyttää kykyä ymmärtää talouden ilmiöitä olemassa olevien (määrällisten) aineistojen avulla, mutta myös ilman niitä. Ehkä ongelmallisin alue julkisten palvelujen analyysissa, vaikuttavuuden arviointi, on usein liiaksikin sidoksissa varsin sattumanvaraisesti kerättyihin tilastoaineistoihin. Tämä on erityisen tärkeää julkisrahoitteisten palvelujen sekä julkisen ja yksityisen rajapintaa koskevalle ymmärrykselle.

## Yhteenveto ja päätelmät

Olemme tässä artikkelissa hahmottaneet talouspainotteisen hallinnon tutkimuksen alueita erityisesti Tampereen yliopiston kahden oppiaineen, kunnallistalouden ja finanssiahallinnon ja julkisyhteisöjen laskentatoimen kehityksen perusteella. Olemme lisäksi hahmottaneet joitakin uusia tutkimuksen suuntia strategisen julkisen talousjohtamisen tutkimusohjelman perusteella. Näiden tarkastelujen mukaan talouspainotteinen hallinnon tutkimus on kehittynyt entistä itsenäisemmäksi osaksi julkishallinnon tutkimusta, mutta kehitys ei ole ollut erityisen suoraviivaista. Sitä ovat luonnehtineet toisaalta aktiivisten tutkijoiden ja opettajien toiminta, toisaalta yliopiston institutionaaliset muutokset.

Taloushallintotieteen tutkimuskohteen muutokset ovat vaikuttaneet myös tutkimuksellisen huomion kohteisiin. Siirtyminen suljesta taloudesta avoimeen talouteen on jo sinällään muokannut jul-

kishallintoa entistä monimuotoisemmaksi organisaatioiden joukoksi. Myös ylikansallisten instituutioiden ja erityisesti Euroopan Unionin toiminnasta on tullut entistä tärkeämpi julkiseen talouteen ja sen johtamiseen vaikuttava voima. Uuden julkisjohtamisen käytännöt ovat lisänneet tarvetta liikeyritysten talousjohtamisen ja laskentakäytäntöjen hallintaan. Poliittisten päätösten toimeenpano toteutuu monen toimijan muodostamissa verkostoissa, joissa sopimusten arviointi ja tehtyjen sitoumusten taloudellisten vaikutusten arviointi on entistä tärkeämpi osa talouden johtamista. Yksityisen ja julkisen sektorin rajan hämärtyminen tuottaa modernia publikanismia häivehallinnon ja varjotyön muotoineen, joiden toiminnan arvioinnissa, informaation tuotannossa ja ohjaamisessa tarvitaan erityisesti myös taloudellisia välineitä. Olennainen piirre julkisyksityisessä yhteistoiminnassa on se, että se vaikuttaa sekä julkisen hallinnon että yksityisten yritysten toimintaan. Viime kädessä kyse on myös strategisista valinnoista siitä, mihin verkostoihin tai minkä tyyppiseen yhteistyöhön julkisen organisaation olisi mielekästä osallistua. Lisäksi pitkän tähtäimen strategisen suunnittelun kannalta julkisyksityisen yhteistoimintaan sisältyy piirteitä, jotka voivat olla poliittisesti hyvin perusteltuja, mutta tuottavat epäoikeudenmukaisia, tulevaisuuden sukupolvien taloudellisia valinnan mahdollisuuksia vähentäviä ratkaisuja.

Taloushallintotieteen tutkimus kohtaa monia itseymmärryksen vaikeuksia: Julkisen sektorin pitäisi omaksua parhaita käytäntöjä, mutta kriteerejä julkisen talousjohtamisen parhaiksi käytännöiksi on niukalti tarjolla. Taloushallinto on myös palvelutoimintaa, mutta sen asiakkaita on vaikea määritellä. Liikeyrityksen laskentakäytännöt eivät kovinkaan usein sovellu sellaisenaan julkisen sektorin käyttöön ja uusien tuotantotapojen myötä rajat julkisen ja yksityisen toimintalogiikan välillä hämärtyvät entisestään. Julkinen talousjohtaminen tarvitsee tietoa aineettomista palveluista, joista eri osapuolilla voi olla perustellusti erilaisia käsityksiä ja joiden laatua ja vaikutuksia on näin ollen vaikea mitata.

Talospainotteisella hallinnon tutkimuksella on paljon annettavaa hallinnon tutkimukselle. Taloustietämyksen viestintä päätök-

sentekijöille ja muille sidosryhmille, taloudellisen tilivelvollisuuden arviointi niin perinteisen julkishallinnon kuin uudenlaisen julkisyyksiyisen palvelutuotannon osana, taloudellisen raportoinnin ja kirjanpitostandardien vaikutus julkisen sektorin toimintaan niin kansallisesti kuin kansainvälisesti, tuloksellisuusmittarien kehittäminen ja systemaattisten arviointikäytäntöjen hahmottaminen ovat joitakin taloudellisesti painottuneen hallinnon tutkimuksen mielekkäitä tutkimusalueita myös tulevaisuudessa. Myös tehtävän tutkimuksen lähestymistavan tulee olla tieteellisesti mielekäs: tarvitaan sekä hallintotieteille aina ominaista käytänteiden kehittämistä tukevaa tutkimusta että käsitteellis-teoreettista perustutkimusta talouden ja hallinnon rajapintojen suhteista ja vuorovaikutuksesta. Jälkimmäinen näkökulma tarvitsee selkeästi uudenlaisia avauksia.

Globaalin talousjärjestelmän usein yllättävätkin riippuvuudet ja turbulenssit näyttävät herkästi johtavan modernit julkiset taloudet paineisiin ja ahdinkoihin, joissa taloustietämyksen ja talouden hallintakeinojen merkitys kasvaa. Voidaan puhua myös talouden ylivallasta, joka ei jätä muille näkökulmille riittävästi vaikutusvaltaa yhteiskunnassa. Tässä yhteydessä kuitenkin kriittinen taloushallintotiede osaa omista lähtökohdistaan ottaa huomioon taloudellisen päätöksenteon monitulkintaisuuden ja -ulotteisuuden ja myös ymmärtää julkisen sektorin toiminnan erityisluonteen sekä erot muiden sektoreiden toimijoiden logiikkaan. Näin taloushallintotiede korostaa talouden ja toiminnan ja niiden vaikutusten perustavaa laatua olevaa kytkeä modernissa julkishallinnon päätöksenteossa.

## Lähteet

- Anttiroiko, Ari-Veikko (1993). Kunnallistaloudellinen tutkimus ja opetus 1800-luvulta 1970-luvulle, teoksessa Anttiroiko, Ari-Veikko (toim.) *Kunnallistaloudellinen tutkimus. Menneisyys, nykyisyys ja tulevaisuuden haasteet*. Juhlakirja Pertti Ruuskalle. Tampereen yliopisto: Kunnallistieteiden laitos, 1/1993.
- Anttiroiko, Ari-Veikko & Valkama, Pekka (1993). Kunnallistalouden tutkimuksen uudet painopistealueet, teoksessa Anttiroiko, Ari-Veikko (toim.) *Uudistuva kunnallistutkimus. Kunnallistutkimuksen paradigmanmuutos* 1990-luvulla. Tampereen yliopisto: kunnallistieteiden laitos, 5/1993.
- Badian, Ernst (1983). *Publicans and sinners: private enterprise in the service of the Roman republic*, with a critical bibliography. Ithaca: Cornell University Press.
- Bevan, Gwyn & Hood, Christopher (2006). What's measured is what matters: targets and gaming in the English public health care system, *Public Administration*, 84 (3), 517–38.
- Boltanski, Luc & Thévenot, Laurent (2006). *On justification. Economies of worth*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Chan, James (2003). Changing roles of public financial management. In: Bovaird, Tony & Löffler, Elke (Eds), *Public management and governance* (ss.101–113). London: Routledge.
- Dimaggio, Paul & Powell, Walter (1994). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dyer, Jeffrey & Singh, Harbir (1998). The relational view: cooperative strategy and sources of interorganizational competitive advantage. *The Academy of Management Review* 23(4), 660–679.
- Granovetter, Mark (2002). Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *Readings in economic sociology* (s. 63–68). Massachusetts: Blackwell.
- Harlow, Carol (2006). Global administrative law: the quest for principles and values. *European Journal of International Law*, 17(1), 187–214.
- Hodge, Graeme & Greve, Carsten (2007). Public–private partnerships: an international performance review. *Public Administration Review*, 67(3), 545–558
- Johanson, Jan-Erik (2008). Suunnitteluperusteinen, voimavara-lähtöinen ja suhdekeskeinen: kolme lähtökohtaa virastostrategian muotoiluun. *Hallinnon Tutkimus* 27, 1–16.
- Johanson, Jan-Erik (2009). Strategy formation in public agencies. *Public Administration*, 87 (4), 872–891.



- Johanson, Jan-Erik & Lassila, Jukka & Niemelä, Heikki (toim.) (2011). *Eläkevalta Suomessa*. Helsinki: Taloustieto.
- Kioko, Sharon & Marlowe, Justin. & Matkin, David & Moody, Michael. & Smith, Daniel & Zhao, Zarong (2011). Why public financial management matters. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(suppl 1), 113–124.
- Light, Paul (1999). *The true size of government*. Washington: Brookings Institution.
- Lindblom, Charles (1959). The science of “muddling through”. *Public Administration Review*, 19(2), 79–88.
- March, James (1978). Bounded rationality, ambiguity and the engineering of choice. *Bell Journal of Economics*, 9 (2), 587–608.
- Meklin, Pentti & Rajala, Tuija & Sinervo, Lotta-Maria & Vakkuri, Jarmo (2009) Kunta hyvinvointipalvelujen järjestäjänä – rajallisten voimavarojen tehokkaan hallinnan ongelma. Teoksessa Karppi, Ilari. ja Sinervo, Lotta-Maria. (toim.) *Governance – Uuden hallintatavan jäsentyminen*. Tampere: Tampereen yliopisto, hallintotieteiden keskus.
- Meklin, Pentti (2002). *Valtiontalouden perusteet*. Helsinki: Edita.
- Mälkiä, Matti & Stenvall, Jari. (1995). Julkisen hallinnon muutospainet ja virkamieskoulutus: hallinnon kehityksen kohtalonkysymys? *Valtiotieteilijä* 1995, No. 3, s. 2–4.
- OECD (2009) *Government at a glance*. OECD Publishing (<http://www.oecdbookshop.org/oecd/>)
- Oulasvirta, Lasse. (1994). Uusi organisaatioiden taloustiede ja kunnallishallinnon tutkimus. Teoksessa Anttiroiko, Ari–Veikko (toim.), *Kunnallishallinto & politiikantaloustiede. Uusi poliittinen taloustiede kuntien hallinnon, talouden ja ympäristösuhteidenanalyysikehyksenä*. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos julkaisusarja1/1994. Tampere.
- Pollitt, Christopher (2003). *The essential public manager*. Berkshire, New York: Open University Press.
- Porter, Theodore (1995). *Trust in numbers. The pursuit of objectivity in science and public life*. New Jersey: Princeton University Press.
- Provan, Keith & Kenis, Patrick (2008). Modes of network governance: structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–252.
- Ridgway, V.F. (1956). Dysfunctional consequences of performance measurements. *Administrative Science Quarterly*, 1, 240–247.
- Simon, Herbert (1955). A behavioral model of rational choice. *Quarterly Journal of Economics*, 69 (1), 99–118.
- Simon, Herbert (1991). Bounded rationality and organizational learning. *Organization Science*, 2(1), 125–134.

- Swedberg, Richard (2006). The tool kit of economic sociology. Teoksessa Weingast, Barry & Wittman, Donald (toim.), *The Oxford handbook of political economy* (s. 937–950). Oxford: Oxford University Press.
- Toivaiainen, Juhana (1926). *Kunnallistalouden hoito, tilitykset ja kontrolli. I osa: talousarvio, kassatoimi ja kontrolli*. Helsinki: Maalaiskuntien liitto.
- Vakkuri, Jarmo (2009). Talousinformaatio kuntien ja kuntakonsernien päätöksenteossa – Mitä tiedetään, mitä ei tiedetä ja miten tutkimus voisi olla hyödyksi? Teoksessa Rajala, Tuija & Sinervo, Lotta-Maria & Vakkuri, Jarmo (toim.), *Talouden perusteista julkisjohtamisen käytäntöihin – Kunnallistalouden emeritusprofessori Pentti Meklinin juhlakirja* (s.165–192). Tampere: Kopio Niini.
- Vakkuri, Jarmo (toim.) (2009). *Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat*. Helsinki: Gaudeamus.
- Vakkuri, Jarmo (2010). Struggling with ambiguity – public managers as users of NPM-oriented management instruments. *Public Administration*, 88 (4), 999–1021.
- Vakkuri, Jarmo (2012). Interpretive schemes in public sector performance – measurement problems generating managerial action in Finnish local government, julkaistaan (*International Journal of Public Sector Performance Management*)
- Valkama, Pekka (2004). *Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla*. Väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 1039, Tampereen yliopisto.
- Valkama, Pekka & Kallio, Olavi & Haatainen, Jaana & Laurila, Hannu. & Siitonen Pentti (2008 a). *Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset, I osa*. Vammala: Kunnallisan Kehittämissäätiö.
- Valkama, Pekka & Kallio, Olavi & Kankaanpää, Jari (2008 b). *Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset, II osa, empiiriset tulokset*. Vammala: Kunnallisan Kehittämissäätiö.
- Valtion budjettisanasto* (2001). Valtiovarainministeriö (VM).
- Williamson, Oliver (1985). *The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting*. London: Collier Macmillan.
- Williamson, Oliver (1999). Public and private bureaucracies: a transaction cost perspective. *Journal of Law, Economics & Organizations*, 15(1), 306–341.